Background Paper BP-288E

THE 1992 FEDERAL BUDGET: A COMMENTARY

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

February 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01817/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/288E
ISBN 0-660-14579-0

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE 1992 FEDERAL BUDGET: A COMMENTARY

On 25 February 1992, the Minister of Finance, the Hon. Don Mazankowski tabled his first budget in the House of Commons. This budget, like that tabled in 1991, has been subject to the criticism that it is not sufficiently stimulative to help move the economy out of the current recession. Unlike the 1991 budget, however, this budget is tabled in an environment with realistic prospects for steady economic recovery and in which inflation and interest rates are at historically low levels. Both budgets presented some major spending control initiatives. Unlike the last federal budget, this year's provides some modest tax relief as well as some fairly substantial restructuring of the tax system.

NEW FISCAL INITIATIVES

Although the federal government has chosen not to attempt any grand fiscal policy initiatives, it has made major changes to both sides of its fiscal policy ledger: the tax system is to be modified sufficiently to constitute what might be deemed a "mini tax reform" while, on the spending side, major new restraints have been put in place. On balance however, these measures have only a slight direct impact on the net fiscal position of the government.

A. The Revenue Side

On the personal income tax (PIT) side, the budget measures will inject about $1,000 million back to taxpayers in 1992-93 and almost $1,700 million in 1993-94. Over five years, these personal income tax measures should amount to about $7,500 million in direct federal revenue losses.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The greatest PIT revenue loss will result from the eventual two percentage point reduction in the PIT surcharge, which is now set at 5% of basic federal tax. Students and the disabled will also benefit from enhanced tax benefits and there will be a more generous child care expense deduction. Common-law couples are to be treated more like married couples and consequently will lose some of their tax advantages, thus netting the federal government almost $1,000 million over five years.

The most significant change, though, is the proposed restructuring of the child benefits system. The family allowance, income tax credit for dependent children and refundable Child Tax Credit are to be consolidated into one income-related program. The proposed child tax benefit will have characteristics similar to the current refundable Child Tax Credit, although it also borrows a feature from the GST credit whereby maximum benefits are not earned at the lowest income levels. Families with no earned income would receive lower benefits than those with $10,000 in earned income. This feature is intended to benefit low-income working families.

Every family will be eligible for $1,020 for each of the first two children, an additional $75 for the third and every subsequent child, plus a $500 earned-income supplement. An additional $213 per child under the age of seven years will be available where no child care expenses are claimed. The total value of these benefits is to be subject to a 5% reduction beyond a family income threshold. Further details are to be presented in a government White Paper.

It should be noted at this point that the new program is to replace some existing programs that were recorded in the government accounts as tax expenditures and also the family allowance program, which constituted a spending program. The federal government has introduced legislation in Parliament to control program spending and has set limits with which it must comply. The new child tax benefits system is likely to be treated like the present refundable Child Tax Credit, as a tax expenditure rather than a spending program; consequently, the government will have to adjust its program spending limits to conform with the intent of its

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legislation and announced in the budget that it would make the necessary amendments to legislation in the future.

While this restructuring does not have a major impact on the government's fiscal position (it costs the government only $2,000 million in lost revenues over five years), it dramatically alters the distribution of benefits among families. Middle-income families gain the most from the reform, particularly single parents in the middle-income group. The relative advantage previously given to two-income families will disappear. One of the major advantages offered to two-income families under the old system was that family allowance payments were made subject to the social benefits reduction tax, which applied only to the higher income earner; this explains why a two-child, two-earner family with $75,000 in total income received almost $500 more in benefits than a one-income family in the same circumstances.

This restructuring clearly eliminates the concept of universality as it relates to child benefits. In fact, with the advent of the social benefits reduction tax, the family allowance had already ceased to be universal in effect, although it continued to be universal in its delivery.

Another less noticed effect is the total repudiation of the concept of horizontal equity in the tax system as it applies to families with children. A high-income taxpayer with children is treated in the same way as one with the same income but no dependent children. It has long been a principle of public finance that taxation be based on economic circumstances and that money income is not necessarily a good gauge of those circumstances. The proposed child tax benefits are designed so as to further satisfy calls for greater vertical equity, yet they do so at the expense of horizontal equity at higher income levels.

The budget does increase the maximum child care expense deduction by $1,000, but this benefit is limited to single parents or two-earner families.

Another widely anticipated feature of this budget allows taxpayers to use up to $20,000 of existing RRSP funds for a down payment on a newly-purchased home. This is to be accomplished by permitting taxpayers

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

to borrow from existing RRSP accounts and requiring them to repay this amount in full over a 15-year period. Taxpayers have only one year to take advantage of this measure and if they do so, they may not make an RRSP contribution for that year. Thus Canadians cannot increase their RRSP assets in anticipation of purchasing a home. This restriction which ensures that the fiscal impact on the federal budget will remain small.

In addition to the changes noted above, the budget proposes alterations in the field of retirement savings: the previously slated increases in pension and RRSP contribution limits have been set back by one year, and RRIF funds no longer need to be closed out by age 90. The budget proposes that such payments can continue for the life of the retiree. The RRIF rule changes are expected to have a negligible impact on federal finances while the delay in pension and RRSP contribution limits should save the government about $320 million over five years.

The budget also proposes certain tax changes which the government describes as measures to enhance competitiveness. On balance, these will have a small impact on the net fiscal position of the government, reducing revenues by $2,000 million over five years. These measures are largely directed to the manufacturing sector via increased capital cost allowances for manufacturing and processing equipment and a two percentage point reduction in the rate of tax on manufacturing profits. Other measures include restrictions on the capital gains exemption, which would deny such favourable tax treatment for investments in non-principal residence real estate, and a reduction in the rate of tax witholding on direct dividends from 10% to 5% by a means of reciprocal tax treaties with other nations.

For these measures to have an impact on investment, the business community must view them as permanent or at least long-lived. In this regard, however, it should be noted that these measures simply reverse some previous initiatives to increase the effective rate of tax on the manufacturing sector. The 1987 federal tax reform was designed to increase the effective tax rate on manufacturing sector by just over 4%. Earlier budget measures limited the ability of firms to make use of capital cost allowances. If the business community believes that these measures could

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

again be made less valuable, their beneficial results could be further tempered. More importantly, though, these measures are contrary to the stated goals of past tax reform since the tax system is to be used to favour manufacturing over other corporate activity. A major justification for the 1987 reforms was to stop just such a use of the tax system to direct investment and to allow the market to perform that function.

The combination of tax-related measures is expected to reduce federal revenues by $9,580 million over five years.

B. The Spending Side

To recoup part of the revenues lost as a result of the programs described above, the government has announced an extension of the expenditure control plan of the two previous budgets. These new measures are to save the government $7,300 million over five years.

Thirty per cent of spending reductions are to come from the defence envelope. This is to be accomplished by speeding up the pull-out of Canadian troops from European bases and by reducing new capital spending. Canada Mortgage and Housing spending is to be limited to a 3% annual growth from 1992-93 to 1996-97. Green Plan spending is to be delayed; this will affect spending in fiscal years 1992 and 1993 but will have no impact beyond the five-year horizon.

The bulk of expenditure restraint is to come from what are labelled as management initiatives, amounting to just over 50% of the $7,288 million in savings over five years. Non-wage operating budgets, which last year were frozen, are now to be cut by 3% from planned levels for each of the next five years. In addition, communications spending is to be cut by another $75 million per year and further spending cuts beyond the 3% reduction are slated for Agriculture Canada and Public Works Canada. As part of this restraint package, first class air travel is to be prohibited for parliamentarians and the public service. Cabinet Ministers, including the Prime Minister, will see a 5% reduction in their ministerial pay.

A reduction in grants and contributions is to contribute to spending restraint in the amount of $376 million over five years. Government streamlining is expected to save almost $100 million over the

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

same period. Although a large number of agencies will be affected by this decision, the total impact on spending will be relatively small. The more notable agencies to be wound up include the Economic Council of Canada, the Science Council of Canada and the Law Reform Commission. Some agencies are being consolidated with government departments, others which have been slated to start up are being deferred and still others, including the Royal Canadian Mint, are being examined for possible privatization.

Tax compliance and cost recovery measures are expected to be worth about $1,600 million and $216 million respectively over five years. It is not obvious why these items, particularly the tax compliance measures, are listed as expenditure control measures when in fact they constitute means by which revenues will be enhanced. While it is true that the tax compliance measures do not represent an increase in tax rates or an increase in the base upon which taxes are applied, they do represent increases in tax collections.

THE FISCAL POSITION AND THE EFFECTS OF THE RECESSION

Although the recent recession was no secret when the 1991 federal budget was presented, it is apparent that the Department of Finance underestimated its impact on the government's fiscal position. The recession is primarily responsible for the trend to a $5,400 million increase in the status quo deficit for 1991-92 and a further $9,900 million increase in 1992-93. It is only because of offsetting policy changes amounting to $5,400 million over two years and unexpectedly lower debt charges of $5,500 million over two years that increase in net public debt will be limited to $4,400 million at the end of 1992-93.

The most evident impact of the recession is on income tax revenues, both at the personal and corporate levels. In total, these reductions amount to $12,600 million over two years and are likely to continue into the future.

Table 1 looks at the federal fiscal position to 1995-96, as predicted by this budget as well as that of the previous year. All of the entries from the 1992 budget are inclusive of whatever policy initiatives have been taken in this budget, i.e. they are not status quo projections.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

REVISED FISCAL PROJECTIONS
(in million dollars)

BUDGETARY ITEM: BUDGET FORECAST	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
REVENUE 91	128,500	139,600	150,500	160,300	167,500
REVENUE 92	124,100	132,100	138,800	151,200	161,300
PROGRAM SPENDING 91	115,800	119,650	122,800	126,450	130,600
PROGRAM SPENDING 92	114,000	119,400	119,850	124,100	128,050
OPERATING BALANCE 91	12,700	19,950	27,700	33,850	36,900
OPERATING BALANCE 92	10,100	12,700	18,950	27,100	33,250
DEBT CHARGES 91	43,200	43,950	44,300	43,850	43,400
DEBT CHARGES 92	41,500	40,200	41,450	41,600	41,750
DEFICIT 91	30,500	24,000	16,600	10,000	6,500
DEFICIT 92	31,400	27,500	22,500	14,500	8,500

NOTES: Projections from the 1991 budget are noted as, for example, Debt Charges 91, while those from the 1992 budget are noted with the equivalent suffix.

SOURCE: Minister of Finance, *the Budget*, Ottawa, February 26, 1991, p. 94; and Minister of Finance, *the Budget*, Ottawa, February 25, 1992, p. 106.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The fiscal picture painted by this budget is not as pretty as last year's. The effects of the recession are clearly seen in the revenue projections. The 1992 budget projections to the year 1995-96 predict a shortfall of $39,000 million *vis-à-vis* the predictions made in last year's budget. And only $7,300 million of this shortfall can be attributed to measures announced in the 1992 budget. The recession's impact on revenues appears to be long-lived, according to this view, with the greatest impact to be in fiscal year 1993-94, a year in which economic growth is expected to be strong and well underway. This pattern is reminiscent of the 1981-82 recession in which the major fiscal difficulties did not show up until a couple of years later.

Despite the recession, however, the government is able to project cumulative program spending to 1995-96 at $10,000 million below last year's projections. The initiatives announced in this budget account for most of this decrease. The significant decline in inflation would account for part of the remainder.

It appears that the dramatic decline in inflation and the large drop in interest rates will give the federal government a bonus of about $12,000 million in lower debt-servicing costs over five years. Despite this, and despite the decline in program spending, the net public debt will grow by $17,000 million over five years in excess of the projections made last year. In 1993-94, the deficit will exceed last year's forecast by almost $6,000 million.

It is clear from this table and the measures presented in the budget that the federal government in 1992 has not chosen to try to spend its way out of this recession. It has chosen to exacerbate these economic effects on the deficit by reducing taxes to a greater extent than it has reduced expenditures. On balance the amount is small. The greatest net addition to the deficit will be in 1993-94, when discretionary revenue decreases will exceed spending cuts by almost $800 million.

If fiscal stimulus is defined a net discretionary increase in the deficit, then these measures are pro-cyclical; they do not counter economic trends but rather amplify them. The federal government is deliberately adding to aggregate demand in a year when real output is

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

projected to increase by 4.5%. For 1992, when there is expected to be only 2.7% growth, no such fiscal stimulus is provided. Nevertheless, the overall fiscal stimulus presented by this budget is relatively so small that such timing irregularities are not of great concern.

CYCLED RECYCLÉ

Étude générale

BP-288F

LE BUDGET FÉDÉRAL DE 1992: UN COMMENTAIRE

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Février 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/288F
ISBN 0-660-93844-8

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE BUDGET FÉDÉRAL DE 1992: UN COMMENTAIRE

Le 25 février 1992, le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski, a déposé son premier budget à la Chambre des communes. Ce budget, comme celui de 1991, a fait l'objet de certaines critiques selon lesquelles il ne contiendrait pas suffisamment de mesures incitatives pouvant aider à mettre fin à la récession. Mais la situation en 1992 n'est pas celle de 1991 puisque la conjoncture économique actuelle permet de croire à un relèvement assez rapide et que les taux d'inflation et d'intérêt ont rarement été aussi faibles. Le budget de cette année, contrairement à celui de l'année dernière, réduit légèrement le fardeau fiscal du contribuable et propose une restructuration assez approfondie du régime fiscal.

NOUVELLES INITIATIVES FINANCIÈRES

Bien que le gouvernement fédéral ait choisi de ne pas introduire de grandes politiques financières, il a apporté d'importants changements des deux côtés du bilan financier -- du côté des taxes, le régime d'impôt a subi une miniréforme et, du côté des dépenses, de nouvelles compressions substantielles ont été prévues. Dans l'ensemble cependant, ces mesures n'auront qu'une légère incidence directe sur la situation financière nette du gouvernement.

A. Les recettes

Sur le plan de l'impôt des particuliers, les mesures du budget remettent environ un milliard de dollars aux contribuables en 1992-1993 et presque 1,7 milliard de dollars en 1993-1994. Sur une période

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de cinq ans, les mesures touchant l'impôt des particuliers devraient entraîner une perte directe en revenus fédéraux de 7,5 milliards de dollars.

La plus grande perte de recettes de l'impôt des particuliers sera attribuable à la réduction de 2 p. 100 de la surtaxe qui est actuellement égale à 5 p. 100 de l'impôt fédéral de base. Les contribuables profiteront également d'avantages fiscaux améliorés à l'égard des étudiants et des personnes handicapées et d'une hausse de la déduction pour frais de garde d'enfants. Par contre, les conjoints de fait seront traités davantage comme un couple marié et perdront par conséquent certains de leurs avantages fiscaux, ce qui rapportera au gouvernement fédéral presque un milliard de dollars sur une période de cinq ans.

Toutefois, le changement le plus important reste la restructuration du régime de prestations pour enfants. Les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants à charge et le crédit d'impôt remboursable pour enfants seront fusionnés en un seul programme lié au revenu. Le régime proposé de prestations pour enfants ressemblera à l'actuel crédit d'impôt remboursable pour enfants mais, comme dans le cas du crédit au titre de la TPS, les familles ayant les plus faibles revenus ne retireront pas le maximum des avantages. En effet, une famille à revenu gagné nul touchera des prestations inférieures à celles versées à la famille dont le revenu gagné est de 10 000 $. On espère ainsi favoriser les familles à revenu modeste qui travaillent.

Chaque famille sera admissible à 1 020 $ par enfant, augmentés de 75 $ pour le troisième enfant et chacun des suivants, ainsi qu'à un supplément du revenu gagné de 500 $. La famille qui ne demande pas la déduction pour frais de garde d'enfants recevra 213 $ de plus pour chaque enfant de moins de sept ans. La valeur totale de ces avantages sera assujettie à une réduction de 5 p. 100 au-delà d'un certain seuil de revenu familial. Des renseignements supplémentaires seront présentés dans un livre blanc du gouvernement.

Il convient de souligner que le nouveau régime doit remplacer des programmes existants, dont certains figurent dans les comptes du gouvernement en tant que dépenses fiscales, ainsi que le régime des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

allocations familiales qui constitue un programme de dépenses. Le gouvernement fédéral a présenté des mesures législatives au Parlement afin de réduire les dépenses au chapitre des programmes et a établi des limites qu'il se doit de respecter. Le nouveau régime de prestations pour enfants sera sans doute considéré comme une dépense fiscale plutôt qu'un programme de dépenses, tout comme l'est le crédit d'impôt remboursable pour enfants; le gouvernement devra par conséquent à l'avenir ajuster les limites de ses dépenses au chapitre des programmes afin de se conformer à l'intention des mesures législatives présentées. Le gouvernement a annoncé dans le budget qu'il avait l'intention d'apporter sous peu les modifications nécessaires à la loi.

Bien que cette restructuration n'ait pas une grande incidence sur la situation financière du gouvernement -- elle ne coûtera au gouvernement que 2 milliards de dollars en recettes perdues sur une période de cinq ans --, elle effectue une modification en profondeur de la répartition des prestations entre les familles. Ce sont les familles à revenu moyen qui retirent le plus grand avantage de la réforme. Les familles monoparentales à revenu moyen semblent être les plus favorisées, alors que les familles à deux revenus perdent l'avantage relatif dont elles jouissaient précédemment. Un des principaux avantages dont jouissaient les familles à double revenu en vertu de l'ancien régime était lié à la façon dont les allocations familiales étaient assujetties à un recouvrement des prestations sociales. En effet, dans une famille de deux enfants et deux revenus totalisant 75 000 $, seule la personne ayant le revenu le plus élevé était soumise au recouvrement, de sorte que la famille touchait presque 500 $ de plus en prestations qu'une famille à revenu unique dans les mêmes circonstances.

De toute évidence, la restructuration met fin à la notion d'universalité des prestations pour enfants. Cependant, l'introduction de la taxe de recouvrement des prestations sociales avait déjà compromis dans les faits l'universalité des allocations familiales, même si celles-ci ont continué à être distribuées universellement.

Le nouveau régime aura aussi un autre effet, moins remarqué celui-là, soit celui de renoncer entièrement au concept d'équité

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

horizontale dans le régime d'impôt tel qu'il s'applique aux familles avec des enfants. Un contribuable à revenu élevé qui a des enfants est traité de la même façon qu'un contribuable touchant le même revenu mais n'ayant aucun enfant à charge. Dans le domaine des finances publiques, on fonctionne depuis longtemps d'après le principe que l'imposition doit être fixée en fonction des circonstances économiques et que le revenu monétaire n'est pas nécessairement un bon indice de ces circonstances. Le régime proposé de prestations pour enfants procède de la volonté d'assurer une plus grande équité verticale, mais il le fera aux dépens de l'équité horizontale aux niveaux de revenu plus élevés.

Le budget accroît cependant de 1 000 $ le montant maximum de la déduction de frais de garde d'enfants, mais seules peuvent en profiter les familles monoparentales ou à double revenu.

Le budget présente une autre caractéristique que beaucoup avaient prévue: les contribuables pourront retirer jusqu'à 20 000 $ de fonds de RÉER afin de verser un acompte sur une habitation. Les contribuables peuvent donc emprunter l'argent qui se trouve dans leur compte de RÉER à condition qu'ils remettent le montant au complet en quinze ans. Les contribuables ont un an seulement pour profiter de cette mesure et, s'ils le font, ils ne pourront cotiser à un RÉER pendant cette année-là. Ils ne pourront donc pas ainsi augmenter leur RÉER en vue de l'acquisition d'une maison. Le gouvernement garantit ainsi que les répercussions financières sur le budget fédéral seront faibles.

Outres les changements susmentionnés, le budget propose des modifications dans le domaine des épargnes de retraite. L'augmentation prévue des plafonds de pension et de RÉER a été retardée d'un an. Le détenteur d'un FERR n'est plus obligé, lorsqu'il atteint ses 90 ans, de retirer tout le montant qui reste dans le fonds. On propose dans le budget que les retraits soient étalés sur toute la vie du retraité. Le coût de la modification des règles touchant au FERR devrait être très faible, alors que le fait de retarder l'entrée en vigueur des plafonds majorés des cotisations aux régimes de pensions et aux RÉER devrait permettre au gouvernement d'épargner environ 320 millions de dollars sur une période de cinq ans.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le budget propose également certains changements fiscaux que le gouvernement voit comme étant des mesures pouvant stimuler la compétitivité. Dans l'ensemble, leur incidence sur la position financière nette du gouvernement est très faible puisqu'elles réduisent les recettes de 2 milliards de dollars sur cinq ans. Ces mesures, visant principalement le secteur de la fabrication, prévoient une hausse de l'amortissement fiscal des machines et du matériel de fabrication et de transformation et une réduction de 2 p. 100 du taux d'imposition des bénéfices de fabrication. D'autres mesures sont prévues: des limites seront imposées à l'application de l'exonération des gains en capital, de manière à ne pas accorder un traitement de faveur fiscal aux placements dans les biens immobiliers autres qu'une résidence principale, et le taux de la retenue fiscale sur les dividendes directs sera réduit, passant de 10 à 5 p. 100 au moyen de la négociation de conventions fiscales avec d'autres États.

Pour que ces mesures encouragent l'investissement, il faudra que le milieu des affaires y voie une certaine permanence ou du moins un durée assez longue. Toutefois, il serait bon de noter, à cet égard, que les mesures représentent simplement un recul par rapport à certaines mesures prises antérieurement pour accroître le taux réel d'imposition du secteur manufacturier. La réforme fiscale fédérale de 1987 était destinée à relever ce taux d'un peu plus de 4 p. 100. Des mesures budgétaires précédentes avaient limité le recours, par les entreprises, aux déductions pour amortissement. Si le monde des affaires est convaincu que ces nouvelles mesures pourraient de nouveau être dévalorisées, l'incidence de ces mesures budgétaires pourrait être davantage réduite. Fait plus important cependant, ces mesures vont à l'encontre des objectifs énoncés des réformes fiscales antérieures puisque le régime fiscal doit désormais servir à avantager le secteur manufacturier par rapport aux sociétés. L'une des principales raisons qui, en 1987, justifiaient les réformes était de freiner une telle utilisation des impôts pour encourager l'investissement direct et laisser plutôt le soin aux forces du marchés de le faire.

Ensemble, les mesures de nature fiscale devraient faire baisser les rentrées dans les coffres fédéraux de 9,58 milliards de dollars sur cinq ans.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Les dépenses

Afin de récupérer une partie du manque à gagner entraîné par les programmes susmentionnés, le gouvernement a annoncé un élargissement du plan de contrôle des dépenses mis en oeuvre dans les deux derniers budgets. Ces nouvelles mesures devraient faire économiser au gouvernement, sur cinq ans, 7,3 milliards de dollars.

Trente pour cent des réductions de dépenses viendront de l'enveloppe de la Défense. Ainsi, l'échéancier pour le retrait des troupes canadiennes des bases situés en Europe est devancé, et les nouvelles dépenses en immobilisations sont réduites. La Société canadienne d'hypothèques et de logement devra limiter à 3 p. 100 la croissance annuelle de ses dépenses, de 1992-1993 à 1996-1997. Par ailleurs, les dépenses prévues dans le cadre du Plan vert sont reportées. Les dépenses engagées durant les années budgétaires 1992 et 1993 seront donc affectées, mais elles n'auront pas d'effet au-delà des cinq ans prévus.

La plus grande partie des réductions viendra de ce que l'on qualifie d'"initiatives de gestion" qui totaliseront des économies d'un peu plus de la moitié des 7,288 milliards de dollars prévus sur cinq ans. Les budgets de fonctionnement non salariaux qui, l'an dernier, avaient été gelés sont maintenant amputés de 3 p. 100 par rapport à ce qui avait été prévu pour chacune des cinq prochaines années. De plus, les dépenses de communications devront baisser d'une autre tranche de 75 millions de dollars par année, et Agriculture Canada et Travaux publics Canada devront réduire leurs dépenses encore plus que la réduction de 3 p. 100 déjà prévue. Dans le cadre de ces mesures de restriction, les parlementaires et fonctionnaires ne pourront plus voyager en première classe par avion et le traitement ministériel des ministres, y compris celui du premier ministre, sera réduit de 5 p. 100.

Une compression des subventions et contributions devrait faire épargner 376 millions de dollars sur cinq ans. On s'attend que la rationalisation des activités fédérales fasse épargner presque 100 millions de dollars durant la même période. Bien que beaucoup d'organismes soient touchés par cette décision, son incidence totale sur les dépenses est relativement faible. Parmi les plus connus des organismes éliminés, on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compte le Conseil économique du Canada, le Conseil des sciences du Canada et la Commission de la réforme du droit. D'autres organismes sont fusionnés avec des ministères, la création de certains autres est reportée et d'autres encore, y compris la Monnaie royale canadienne, sont devenues des candidates à la privatisation.

Les mesures de recouvrement des coûts et d'observation de l'impôt devraient rapporter 1,6 milliard de dollars et 216 millions de dollars respectivement sur cinq ans. La raison pour laquelle ces points, particulièrement les mesures d'observation de l'impôt, sont énumérées comme des mesures de contrôle des dépenses n'est pas évidente lorsque, en fait, elles représentent un moyen d'accroître les revenus. Bien que les mesures d'observation de l'impôt ne représentent certes pas une augmentation des taux d'imposition ou un élargissement de l'assiette fiscale, elles n'en représentent pas moins une augmentation des impôts perçus.

LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES EFFETS DE LA RÉCESSION

Bien que la dernière récession n'ait été un secret pour personne lorsque le gouvernement fédéral a déposé son budget, en 1991, le ministère des Finances en a manifestement sous-estimé l'effet sur la situation financière du gouvernement. La récession est la première grande responsable de la tendance à une croissance de 5,4 milliards de dollars du déficit en 1991-1992 et à une autre progression de 9,9 milliards de dollars en 1992-1993. Seuls des changements d'orientation pris pour en contrebalancer les effets, représentant 5,4 milliards de dollars en deux ans, et un service de la dette inférieur à ce qui avait été prévu, de 5,5 milliards de dollars en deux ans, ont empêché la croissance de la dette publique nette de dépasser 4,4 milliards de dollars à la fin de 1992-1993.

L'effet le plus évident de la récession se fait sentir dans les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Au total, ces baisses représentent 12,6 milliards de dollars en moins sur deux ans, tendance qui devrait se maintenir.

Dans le tableau 1 qui suit, on peut constater la situation financière du gouvernement fédéral prévue jusqu'en 1995-1996 dans le

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1

PRÉVISIONS FINANCIÈRES À JOUR
(millions de dollars)

POSTE BUDGÉTAIRE: PRÉVISION BUDGÉTAIRE	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
REVENU 91	128 500	139 600	150 500	160 300	167 500
REVENU 92	124 100	132 100	138 800	151 200	161 300
DÉPENSES DE PROGRAMMES 92	115 800	119 650	122 800	126 450	130 600
DÉPENSES DE PROGRAMMES 92	114 000	119 400	119 850	124 100	128 050
SOLDE DE FONCTIONNEMENT 91	12 700	19 950	27 700	33 850	36 900
SOLDE DE FONCTIONNEMENT 92	10 100	12 700	18 950	27 100	33 250
FRAIS DE LA DETTE 91	43 200	43 950	44 300	43 850	43 400
FRAIS DE LA DETTE 92	41 500	40 200	41 450	41 600	41 750
DÉFICIT 91	30 500	24 000	16 600	10 000	6 500
DÉFICIT 92	31 400	27 500	22 500	14 500	8 500

NOTES: Les prévisions sont tirées soit du budget de 1991, soit de celui de 1992, selon le nombre qui suit le titre de la ligne.

SOURCES: Ministre des Finances, *le Budget*, Ottawa, 26 février 1991, p. 94.
Ministre des Finances, *le Budget*, Ottawa, 25 février 1992, p. 106.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

présent budget, ainsi que dans le budget précédent. Toutes les écritures du budget de 1992, prennent en compte les nouvelles initiatives prises dans le présent budget.

Le tableau financier que brosse le budget de cette année n'est pas aussi rose que celui que brossait le budget de l'an dernier. Les revenus prévus laissent clairement voir les effets de la récession. Les prévisions établies dans le budget de 1992 pour la période se terminant en 1995-1996 avancent une baisse de 39 milliards de dollars par rapport à celles du dernier budget. Par ailleurs, 7,3 milliards de dollars seulement de cette baisse peuvent être attribués aux mesures annoncées dans le budget de 1992. L'incidence de la récession sur les revenus semble devoir se prolonger, d'après ces prévisions, les effets culminant en 1993-1994, année durant laquelle la croissance économique devrait être forte et bien amorcée. Ce tableau rappelle beaucoup la récession de 1981-1982, lorsque les principales difficultés d'ordre financier ont mis quelques années à se manifester.

En dépit de la récession, toutefois, le gouvernement peut anticiper des dépenses cumulatives de programmes jusqu'en 1995-1996 de 10 milliards de dollars inférieures à celles qui avaient été prévues l'an dernier. Les mesures annoncées dans le présent budget expliquent la plus grande partie de ce recul. La baisse appréciable du taux d'inflation en expliquerait le reste.

Ce déclin marqué du taux d'inflation et la chute des taux d'intérêt semblent donner au gouvernement fédéral un avantage imprévu de quelque 12 milliards de dollars en regard du service de la dette au cours des cinq prochaines années. Quoi qu'il en soit, et malgré la réduction des dépenses de programmes, la dette publique nette affichera au cours des cinq prochaines années une croissance supérieure de 17 milliards de dollars à ce qui avait été prévu, l'an dernier. En 1993-1994, le déficit excédera les prévisions de l'an dernier par presque 6 milliards de dollars.

On peut facilement constater, dans le tableau présenté plus haut et dans les mesures décrites dans le budget, que le gouvernement fédéral a résisté, en 1992, à la tentation d'accroître ses dépenses pour relancer l'économie. Il a plutôt choisi d'aggraver le déficit en réduisant

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les impôts plus qu'il ne réduit les dépenses. En termes nets, la différence n'est pas bien grande. La plus forte augmentation nette du déficit se produira en 1993-1994, lorsqu'on s'attend que les baisses des revenus discrétionnaires dépasseront, d'environ 800 millions de dollars, les réductions de dépenses.

Si c'est ainsi que l'on définit les incitatifs fiscaux, c'est-à-dire de choisir d'augmenter le déficit net, alors ces mesures sont pro-cycliques: plutôt que de lutter contre les tendances économiques, elles les amplifient. Le gouvernement fédéral fait délibérément augmenter la demande totale l'année même où la production réelle devrait croître de 4,5 p. 100. En 1992, lorsque la croissance ne devrait atteindre que 2,7 p. 100, il n'offre aucun stimulant fiscal du genre. Néanmoins, l'incitation fiscale globale de ce budget est relativement faible, de sorte que de telles incohérences temporelles ont peu d'importance.